Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6621**
14. Wahlperiode 04. 07. 2001

Antrag

der Abgeordneten Dirk Niebel, Dr. Irmgard Schwaetzer, Dr. Heinrich L. Kolb, Hildebrecht Braun (Augsburg), Rainer Brüderle, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Dr. Karlheinz Guttmacher, Klaus Haupt, Dr. Helmut Haussmann, Walter Hirche, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Ulrich Irmer, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Ina Lenke, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, Dr. Dieter Thomae, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der F.D.P.

Für eine wirksame und effiziente Arbeitsmarktpolitik

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Es gibt ein Recht auf Faulheit – nur nicht auf Kosten anderer. Jährlich gibt die Bundesanstalt für Arbeit und der Bund rd. 45 Mrd. DM für aktive Arbeitsmarktpolitik aus; dazu kommen noch etwa 10 Mrd. DM, die Länder, Kommunen und Europäischer Sozialfonds für die Arbeitsförderung aufwenden. Diese Ausgaben stellen gut ein Drittel aller direkten Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik dar. Etwa 100 Mrd. DM werden insgesamt für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und arbeitsmarktpolitisch motivierte Frühverrentungen aufgewandt. Diese hohen Ausgaben haben starke Steuer- und insbesondere Beitragsbelastungen zur Folge, die ihrerseits die Beschäftigungsdynamik einschnüren. Dieser Teufelskreis muss und kann durchbrochen werden.

Deutschland bedarf dringend einer durchgreifenden Reform der Arbeitsmarktpolitik, die sich auf die Wirksamkeit und Effizienz ihrer Maßnahmen konzentriert. Nach wie vor sind 3,7 Millionen Menschen ohne Arbeit registriert, davon rd. 1,3 Millionen länger als 1 Jahr – rechnet man die darin nicht enthaltene Zahl derer, die an staatlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen und die stille Reserve derer hinzu, die sich erst gar nicht arbeitslos melden, dürfte die Zahl der Arbeitsuchenden in Deutschland um mindestens rd. 1,5 Millionen höher sein. Dem stehen insgesamt etwa 1,5 Millionen offene Stellen gegenüber, von denen etwa ein Drittel den Arbeitsämtern gemeldet sind. Die anhaltend hohe und weitgehend strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland sowie die beschäftigungspolitischen Erfolge anderer Länder ziehen die Effektivität und Effizienz der deutschen Arbeitsmarktpolitik stark in Zweifel. So konnte Deutschland nach der europäischen Arbeitslosenstatistik von April 2000 bis April 2001 die Arbeitslosenquote nur um 0,3 % senken – Großbritannien dagegen um 0,6 %, Irland um 0,6 %, Italien um 0,7 %, Frankreich um 0,8 %, Spanien und Schweden um jeweils 1,3 %.

Arbeitsmarktpolitik stellt einen gewichtigen Eingriff in die institutionellen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes dar und beeinflusst das Verhalten der Marktteilnehmer nachhaltig: Der Staat signalisiert Aktionismus und verleitet so

die Betroffenen zu der Illusion, er könne die Probleme lösen. Die Arbeitgeber werden verleitet, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Lösung betrieblicher Personalpolitik zu missbrauchen. Der private Sektor wird durch den zweiten Arbeitsmarkt bedrängt. Die Gewerkschaften schließlich versuchen, mit Hilfe arbeitsmarktpolitischer Instrumente die Interessen ihrer Mitglieder zu bedienen, nicht die der Arbeitslosen. In ihrer gegenwärtigen Form wird die Arbeitsförderung ihren wesentlichen Funktionen nur unzureichend gerecht: Ausgleichsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zu erleichtern, Anreize zu schaffen, angebotene Arbeit auch anzunehmen, und strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf, die Arbeitsmarktpolitik nach folgenden Maßgaben zu reformieren:

Die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, also die Versicherungsleistung (Arbeitslosengeld) sowie die steuerfinanzierten Leistungen (Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) sind so auszurichten, dass deutlichere ökonomische Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben und für die Eigenverantwortung gesetzt werden. Das Gerechtigkeitsprinzip: Keine Leistung ohne grundsätzliche Bereitschaft zur Gegenleistung muss stärker zur Geltung gebracht werden. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind dringend auf Umfang, Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen, denn Arbeitsmarktpolitik ist nur dann effektiv und effizient, wenn es ihr gelingt, mit möglichst geringem Mitteleinsatz Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder möglichst rasch zu beenden. Die öffentlich subventionierte, unfaire Konkurrenz für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen muss eingeschränkt werden. Die Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland muss verbessert werden. Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung muss von 6,5 auf 5,5 % zum 1. August 2001 gesenkt werden. Den örtlichen Arbeitsämtern sind noch mehr Entscheidungsbefugnisse einzuräumen. Die Instrumente des Arbeitsförderungsrechts müssen zugunsten älterer Arbeitnehmer überdacht werden. Schließlich muss das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz liberalisiert und das Tarifrecht flexibilisiert werden. Dies bedeutet im Einzelnen:

Erstens sind die Leistungen bei Arbeitslosigkeit, also die Versicherungsleistung (Arbeitslosengeld) sowie die steuerfinanzierten Leistungen (Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe) so auszurichten, dass deutlichere ökonomische Anreize für die Rückkehr in das Erwerbsleben und für die Eigenverantwortung gesetzt werden:

- Bei dem Arbeitslosengeld muss die Anspruchsdauer wieder auf 12 Monate justiert werden. Während sie 1983 einheitlich 12 Monate betrug, beträgt sie heute je nach Versicherungsdauer und Lebensalter 6 bis zu 32 Monaten, § 127 Abs. 2 SGB III. Eine solche Daueralimentation, häufig als Brücke in die Frühverrentung genutzt, ist nicht nur geeignet, dem Einzelnen mit zunehmender Verweildauer die Motivation zu nehmen, jemals wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, sie wird auch der Bewältigung des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt nicht gerecht. Im Durchschnitt findet ein Arbeitsloser nach 8 Monaten wieder Arbeit. Auch bei einer Rückkehr zur Anspruchsdauer von 12 Monaten hat der Arbeitslose genügend Zeit, sich neu zu orientieren.
- Für einen Arbeitslosengeldempfänger fehlt nicht nur der Anreiz, sich etwa über eine Teilzeittätigkeit wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, sondern er wird dafür mit einer überproportionalen Kürzung des Arbeitslosengeldes gleichsam bestraft. Dies macht es auch einem arbeitswilligen aber ökonomisch rational denkenden Arbeitslosen schwer, eine Beschäftigung aufzunehmen.

  Denn nach § 121 Abs. 3 Satz 3 SGB III gilt vom siebten Monat der Arbeitslosigkeit an eine Beschäftigung auch dann als unzumutbar, wenn sie nicht

wegen ihrer Anforderung unzumutbar ist, sondern nur, weil das daraus erzielbare Nettoeinkommen niedriger ist als das Arbeitslosengeld. Das bedeutet: Dem Arbeitslosen wird selbst eine hälftige Teilzeittätigkeit in seinem angestammten Beruf nicht zugemutet, wenn das Nettoentgelt hinter dem Arbeitslosengeld zurückbleibt. Mehr noch: Nimmt ein Arbeitsloser eine Tätigkeit von 15 Stunden in der Woche oder mehr auf, gilt er nach § 118 Abs. 2 SGB III nicht mehr als arbeitslos und verliert den vollen Anspruch auf Arbeitslosengeld. Aber selbst wenn sich der Arbeitslose entschließt, eine Beschäftigung von weniger als 15 Stunden wöchentlich aufzunehmen, ist das Nettoentgelt nach Abzug des Freibetrages von 20 % des monatlichen Arbeitslosengeldes, mindestens aber von einem Vierzehntel der monatlichen Bezugsgröße [von zurzeit 315 DM in West bzw. 265 DM in Ost], anzurechnen, § 141 Abs. 1 Satz 1 SGB III. Bezieht jemand 1 500 DM Arbeitslosengeld und übt eine geringfügige Tätigkeit mit einer monatlichen Vergütung von 630 DM aus, werden ihm 315 DM angerechnet: Das Entgelt für die geringfügige Tätigkeit halbiert sich schlicht.

Daher sollte § 121 Abs. 3 Satz 3 SGB III aufgehoben werden, wonach dem Arbeitslosen eine Beschäftigung nicht zugemutet werden kann, wenn das daraus erzielbare Nettoeinkommen niedriger ist als das Arbeitslosengeld. Darüber hinaus sollte die Anrechnung von Arbeitseinkommen auf das Arbeitslosengeld wesentlich geringer ausfallen, um einen stärkeren Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen.

– Die bisherige Unterscheidung zwischen Arbeitgeberanteil und Arbeitnehmeranteil, § 346 Abs. 1 Satz 1 SGB III, sollte im Interesse einer größeren Klarheit über die tatsächliche Traglast der Beiträge überdacht werden, da es letztlich ohnehin die Arbeitnehmer sind, die langfristig die gesamte Abgabenlast tragen müssen, das heißt auch die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung. Zwar liegt die unmittelbare Zahllast bei den Unternehmen, aber auch wenn die Arbeitnehmer nicht unmittelbar Lohnzurückhaltung üben, fällt die Traglast letztendlich auf die Arbeitnehmer zurück, sei es bei preislichen Überwälzungsmöglichkeiten über sinkende Realeinkommen, sei es ansonsten über Beschäftigungseinbußen. Das Arbeitsentgelt sollte zunächst um den Arbeitgeberbeitrag erhöht und der Gesamtbeitrag zur Arbeitslosenversicherung davon einbehalten werden. Dann würde sich auch die Inanspruchnahme beitragsmindernder Optionen für den Arbeitnehmer bei der Nettoentgeltberechnung unmittelbar positiv niederschlagen.

– Zur Förderung einer verantwortungsbewußten Inanspruchnahme von Versicherungsleistungen könnten für eine moderne Arbeitslosenversicherung Wahltarife eingeführt werden. In einem erstem Schritt sollte eine Option für eine Karenzzeit erwogen werden. Dann würde der Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht unmittelbar zum Entlassungszeitpunkt entstehen, sondern erst nach einer Karenzwoche. Eine solche Form des Selbstbehalts ist geeignet, die eigentlichen Versicherungsfälle stärker von den missbräuchlichen Gestaltungsfällen zu trennen. Bei freiwilligen Arbeitsplatzwechseln kann es bislang für den Einzelnen rational und für die Gemeinschaft kostspielig sein, die erneute Arbeitsaufnahme zeitlich zu verschieben, um in der Zwischenzeit Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung geltend zu machen. Aber auch bei einem unfreiwilligen Arbeitsplatzwechsel erscheint es zumutbar, in der ersten Woche zunächst auf Ersparnisse zurückzugreifen. Gleichzeitig müssen die so möglich gewordenen Einsparungen in Form von niedrigeren Beiträgen an die Versicherten weitergegeben werden.

– Im Interesse der Familie sollte das jüngste Urteil des Bundessozialgerichts (B 11 AL 20/01 R vom 20. Juni 2001), zum Anlass genommen werden, die Benachteiligung von Müttern bei der Fristbestimmung für das Arbeitslosengeld zu korrigieren. Die Regelung, nach der zwar der Bezug von Kranken-

geld, nicht aber Zeiten des Mutterschutzes als Anwartschaftszeit für Arbeitslosengeld angerechnet werden, sollte nicht erst von dem Bundesverfassungsgericht verworfen werden müssen, sondern jetzt im Rahmen dieser Reform geändert werden. Denn der Staat ist verpflichtet, die wirtschaftliche Belastung von Schwangerschaft möglichst auszugleichen.

– Die Arbeitslosenhilfe muss vollständig mit der Sozialhilfe zu einem System mit einer Leistung, mit klaren Zuständigkeiten, eingleisigen Verfahren und schlankerer Verwaltung zusammengefasst werden. Es gibt keine überzeugende Begründung dafür, warum es in Deutschland mehrere steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen für einen Tatbestand, nämlich den der Arbeitslosigkeit, gibt. Bislang werden die Kosten wie auf Verschiebebahnhöfen zwischen den Arbeitsämtern und den Kommunen hin- und hergeschoben, das Verfahren ist ineffektiv, für den Empfänger undurchsichtig und für den Steuerzahler zu teuer. Auch ist es für Betroffene unwürdig, zwei verschiedenen Behörden für den gleichen Zweck jeweils ihre persönlichsten Daten offenbaren zu müssen. Ein präziser Vorschlag der Fraktion der F.D.P. für eine sinnvolle Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe liegt vor (Bundestagsdrucksache 14/5983 vom 9. Mai 2001).

– In der Sozialhilfe lohnt es sich für viele arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger nicht, eine Arbeit aufzunehmen, da gerade bei niedrigem Einkommen der Abstand zwischen Lohn und Sozialhilfe zu gering ist und einem arbeitswilligen Sozialhilfeempfänger jeder Zuverdienst über 275 DM im Monat zu 100 %, also voll auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Um einem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger größere Anreize zu geben, Arbeit aufzunehmen und in das Erwerbsleben zurückzukehren, müssen die Freibeträge erhöht werden, die Anrechnungssätze langsamer ansteigen und der Eingangsteuersatz bereits 2002 auf 15 % gesenkt werden. Ein präziser Vorschlag der Fraktion der F.D.P. liegt hierzu vor (Bundestagsdrucksache 14/5982 vom 9. Mai 2001).

Zwar gelten z w e i t e n s Vermittlung und Beratung – also Maßnahmen, die auf den Ausgleich von Angebot und Nachfrage, auf die Überwindung von qualifikatorischen Diskrepanzen (Mismatch) und auf Unterstützung der Mobilität zielen – als diejenigen, die über eine relative Effektivität und Effizienz verfügen. Gleichwohl gelingt es trotz einer hohen Arbeitslosigkeit in vielen Branchen und Regionen nicht, den zunehmenden Fachkräftebedarf zu befriedigen:

– Das Gerechtigkeitsprinzip: Keine Leistung ohne grundsätzliche Bereitschaft zur Gegenleistung muß deutlicher zur Geltung gebracht werden. Während in Deutschland im internationalen Vergleich im Jahr 2000 für nur 1,1 % der Arbeitslosen eine Sperrzeit verhängt wurde (§ 144 SGB III; ohne Sperrzeiten wegen Eigenkündigungen), wurde in der Schweiz bei 40,3 %, in den USA bei 57,3 % und in Großbritannien bei 10,3 % der Arbeitslosen von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Eine Sperrzeit kann nach § 144 Abs. 1 Satz 1 SGB III nur dann verhängt werden, wenn der Arbeitslose keinen wichtigen Grund für sein Verhalten hat. Hierzu hat das Bundessozialgericht entschieden, dass das Arbeitsamt beweisen muss, dass dem Arbeitslosen kein wichtiger Grund zur Seite gestanden habe, die angebotene Arbeit bzw. die Maßnahme abzulehnen. Dies dürfte die wesentliche Ursache sein, warum die Arbeitsämter bei der Durchführung der Sanktionsmöglichkeiten nur zurückhaltend Gebrauch machen.

  Hier fordert die F.D.P.: Die vorhandenen Sanktionsmechanismen müssen in Zukunft konsequent angewandt werden. Im Hinblick auf die Beweisführung gilt: Während das Arbeitsamt die Zumutbarkeit der angebotenen Arbeit darzulegen hat, muss der eine zumutbare Arbeit ablehnende Arbeitslose das Vorliegen eines wichtigen Grundes beweisen. Denn er ist es, der eine für ihn günstige Rechtsfolge herbeiführen will. Auch ist ihm ein solcher Beweis

leichter möglich als dem Arbeitsamt, da ein derartiger Grund in der Regel aus seinem Bereich entspringt und naturgemäß von der Behörde nur unter erschwerten Voraussetzungen recherchiert werden kann.

– Die über § 37 Abs. 2 SGB III geschaffene, aber bislang nur zurückhaltend in Anspruch genommene Möglichkeit, private Vermittlungsdienste einzuschalten, sollte durch ein erfolgsabhängiges Prämiensystem erweitert werden, das sich insbesondere auf die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen und anderen Zielgruppen des Arbeitsmarktes konzentriert. Auch könnte erwogen werden, bei mehrmonatiger erfolgloser Tätigkeit der Arbeitsverwaltung diese zur Einbeziehung anerkannter privater Dienstleister zu verpflichten.

– Während sich Arbeitslosengeldbezieher bis 1999 alle drei Monate persönlich beim Arbeitsamt melden mussten, wurde die Quartalsmeldepflicht in dieser Legislaturperiode abgeschafft. Diese Pflicht gemäß § 122 II Nr. 3 a. F. SGB III muss wieder eingeführt werden. Jeder Arbeitslose sollte verpflichtet sein, mit seinem Arbeitsamt laufenden Kontakt zu halten, denn nur so wird seine intensive und effektive Vermittlung und Betreuung durch das Arbeitsamt gewährleistet und kann die Pflicht des Arbeitslosen nachgeprüft werden, sich nachweislich auch selbst um eine Arbeit zu bemühen.

– Alle Maßnahmen müssen den Betroffenen nicht erst nach frühestens 6 und spätestens 12 Monaten, sondern bereits von Beginn der Arbeitslosigkeit an zur Verfügung stehen. Förderungsmaßnahmen hängen vom individuellen Arbeitsuchenden ab und müssen möglichst frühzeitig aus allen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgewählt werden können. Priorität sollten dabei die berufliche Weiterbildung, die Förderung der Selbständigkeit mit qualifizierter Beratung sowie das Probearbeitsverhältnis mit befristetem Einarbeitungszuschuss haben.

– Das Arbeitserlaubnisrecht (§ 284 SGB III) hat sich angesichts des zunehmenden Aufenthalts von Ausländern, die nicht EU-Ausländer sind, in Deutschland zu einem Instrument der Arbeitsverhinderung entwickelt. Arbeitsplätze, die nur theoretisch mit bevorrechtigten Arbeitskräften besetzt werden können, werden in die illegale Beschäftigung verlagert, weil passende ausländische Arbeitskräfte keine oder nur nach mehreren Wochen eine Arbeitserlaubnis erhalten. Das Arbeitserlaubnisrecht muß daher in der Weise geändert werden, daß Ausländer, die rechtmäßig und nicht als Touristen in Deutschland leben, für die Dauer ihres erlaubten Aufenthalts die Genehmigung erhalten, für ihren eigenen Lebensunterhalt zu sorgen und einer Beschäftigung nachzugehen – und zwar unabhängig von einer bestimmten Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber. Damit könnte die Schwarzarbeit verringert, offene Arbeitsplätze besetzt, Bürokratie abgebaut, Sozialkosten eingespart und die Menschenwürde der Betroffenen gestärkt werden.

– Schließlich sollte eine grundsätzliche Überlegung geprüft werden. Unvermindert besteht das regionale Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt fort: Die Spanne der regionalen Arbeitslosenquoten reichen von 3,5 % in Nagold bis zu über 25 % in Neubrandenburg. – Gleichwohl nimmt das Arbeitsförderungsrecht keine entsprechende räumliche Differenzierung je nach der Arbeitsmarktsituation vor: Will man etwa die Quartalsmeldepflicht nicht wieder einführen, böte sich zumindest eine Differenzierung der Meldepflicht nach der Arbeitsmarktsituation und damit der Chance, dass häufige Meldungen zu einer wirklichen Steigerung der Vermittlungsmöglichkeiten führen, an (§ 122 SGB III). Auch bei der Frage, welche Pendelzeiten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte unverhältnismäßig lang sind, ließe sich die räumliche Verteilung der Arbeitslosigkeit einbeziehen (§ 121 Abs. 4 SGB III). Will man das Arbeitslosengeld nicht – wie vorgeschlagen – auf die Anspruchsdauer des Rechtszustandes von 1983 zurückführen, ließe sich

überlegen, seine Dauer nach der Arbeitslosenquote im jeweiligen Bereich zu staffeln (§ 127 Abs. 2 SGB III).

Drittens sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dringend auf Umfang, Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen, denn Arbeitsmarktpolitik ist nur dann effektiv und effizient, wenn es ihr gelingt, mit möglichst geringem Mitteleinsatz Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder möglichst rasch zu beenden:

– Den denkbar positiven Wirkungen der im Jahr 2000 mit rd. 15 Mrd. DM geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen (§ 77 SGB III) stehen nachgewiesene negative Wirkungen gegenüber: Wenn die Maßnahmen nicht hinreichend zielgenau auf Marktbedürfnisse der Arbeitsmarktnachfrage und Eigenschaften der Teilnehmer zugeschnitten sind, führen sie zu einer Verschlechterung der Beschäftigungschancen. Auch werden häufig gleichsam in Erwartung einer Teilnahme Suchaktivitäten eingeschränkt.

  Entscheidend für Effizienz der beruflichen Weiterbildung ist die Auswahl der zu fördernden beruflichen Qualifikation, die Sicherung der Qualität der Fortbildungsmaßnahme sowie eines angemessenen Engagements der Teilnehmer. Daher müssen sowohl die Teilnehmer stärker in den Entscheidungsprozess, welche Qualifikation sinnvoll ist, einbezogen werden wie auch die Weiterbildungsmaßnahmen frühzeitiger mit Vermittlungsberatung und aktiver Arbeitsplatzsuche verknüpft werden. Ein Teil der Verantwortung der Arbeitsverwaltung ist auf die Betroffenen zu übertragen und ihre Eigenverantwortung zu stärken.

  Hier könnten Qualifizierungsgutscheine eingeführt werden, die ein verbrieftes Anrecht auf einen bestimmten Zuschuss für eine Bildungsmaßnahme beinhalten und zur relativ freien Auswahl von Kurs und Träger der Weiterbildungsmaßnahme berechtigen. Eine Verpflichtung der Teilnehmer zur Selbstbeteiligung könnte bewirken, dass sie selbst ein stärkeres Interesse an der Einhaltung der Qualitätsstandards der Maßnahme entwickeln, dezentral eine Kotrollfunktion über die Bildungsträger übernehmen und der Wettbewerb zwischen den Bildungsträgern gesteigert wird. Als ein Signal an potentielle Arbeitgeber im Hinblick auf die angeeignete Qualifikation der Teilnehmer könnten Zertifikate nach einer bestandenen Abschlussprüfung fungieren: Von einer hierauf bezogenen verstärkten Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern, Weiterbildungsträgern, Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern könnten sowohl die Arbeitgeber profitieren, die dadurch möglicherweise mehr Einfluss auf Lehrinhalte haben und so eventuellem Fachkräftemangel begegnen können, als auch die Teilnehmer, deren Eingliederungsaussichten dadurch gesteigert werden. Schließlich sollten Weiterbildungsträger grundsätzlich von einer Arbeitsvermittlungserlaubnis, § 291 SGB III, befreit werden.

– Lohnsubventionen zur Integration von Arbeitslosen müssen zur Vermeidung von Mitnahme-, Substitutions- oder Verdrängungseffekten noch deutlicher auf Zielgruppen, etwa Ältere, Behinderte, Sozialhilfeempfänger, zugeschnitten werden, präzise an den vermittlungshemmenden Defiziten ansetzen, etwa durch soziale oder psychologische Betreuung sowie auf die Person zugeschnittene Arbeitsplatzgestaltung, und schließlich professionell umgesetzt werden, etwa durch Prüfung der persönlichen Eignung bis hin zu wettbewerblichen Ausschreibungen.

– Schließlich sollten alle arbeitsmarktpolitischen Programme stärker nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Effizienz öffentlich ausgeschrieben werden. Projektträger müssen zukünftig im Wettbewerb untereinander stehen. Durch ständige Leistungsvergleiche sollte der Qualitätswettbewerb zusätzlich verstärkt werden.

Viertens muss die öffentlich subventionierte, unfaire Konkurrenz für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM; § 260 SGB III) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM; § 272 SGB III), etwa im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus, des Handwerks und der Bauwirtschaft, deutlich eingeschränkt werden. Trotz des Aufwandes von rd. 12 Mrd. DM (Jahr 2000) erweisen sie sich von allen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als am wenigstens geeignet, die Teilnehmer wieder in den regulären Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Beschäftigungseffekte von Maßnahmeteilnehmern sind nicht signifikant höher als diejenigen von Nichtteilnehmern. Häufig werden regulär Beschäftigte durch geförderte Arbeitnehmer bei einem Arbeitgeber ausgetauscht (Substitutionseffekt). Vorhandene Anbieter werden durch die mit öffentlichen Geldern subventionierten Anbieter aus dem Markt gedrängt und private Arbeitsplätze gehen verloren (Verdrängungseffekt). Wie bei den Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wurde auch hier festgestellt, dass viele Arbeitslose – gleichsam in Vorwegnahme ihrer Teilnahme an diesen Maßnahmen – ihre Suchanstrengungen einschränken oder Stellenangebote erst gar nicht annehmen. Auch tritt häufig ein Stigmatisierungseffekt ein. Schließlich sind diese arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten besonders kostspielig, denn sie kosten die Bundesanstalt rd. das Zweifache der Mittel, die im Fall der Arbeitslosigkeit aufzuwenden wären:

– Mit der Einführung des SGB III zum 1. Januar 1998 wurde die Möglichkeit abgeschafft, mittels Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (Fortbildung und Umschulung) den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erneuern. Es gibt keinen Grund dafür, dies nicht auch bei Arbeitsbeschaffungs- (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) zu ändern. Zur Vermeidung von weiteren problematischen Drehtüreffekten muss daher auch die Möglichkeit, durch die bloße Teilnahme an diesen Maßnahmen den Anspruch auf Arbeitslosengeld aufzubauen bzw. zu erneuern, ebenfalls abgeschafft werden. Mit der Umwandlung von einem Arbeitsverhältnis zu einem Sozialrechtsverhältnis entfällt der Anreiz, an einer Maßnahme nur aufgrund dieser Unterstützungsleistung teilzunehmen. Dies stärkt die eigentliche Zielrichtung der Arbeitsmarktpolitik als Brücke zum ersten Arbeitsmarkt und seinen subsidiären Charakter als Hilfe für den einzelnen Versicherten.

– Selbst mit der gegenwärtig praktizierten Reduzierung der ABM-Bezahlung (§ 265 SGB III) um 20 % niedriger als das Tarifgehalt – das in vielen Fällen ein höheres Entgelt festschreibt als gerade in den neuen Bundesländern vor Ort wirklich entlohnt wird, ist die Bezahlung aus einer Beschäftigung im so genannten zweiten Arbeitsmarkt relativ hoch im Vergleich zu dem am ersten Arbeitsmarkt zu realisierenden Einkommen. Die Anknüpfung an die bestehenden arbeitsvertraglichen und damit tariflichen Vereinbarungen ruft ohnehin bei den Beteiligten die falsche Vorstellung hervor, das durch ABM geförderte Vertragsverhältnis stelle ein reguläres Arbeitsverhältnis dar, dessen in der Maßnahme erzieltes Entgelt sich auch auf dem freien Markt erreichen lasse. Daher darf sich die Höhe der Bezahlung nicht mehr wie bisher üblich, an den tariflichen Löhnen ausrichten, sondern muss sich am ansonsten bestehenden Transferanspruch orientieren, um so den Anreiz zur Suche und Aufnahme einer regulären Beschäftigung zu stärken.

– Deutlich zurückgeführt werden muss die bundesweite Ausweitung förderfähiger Tätigkeitsfelder im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen (§§ 272, 415 Abs. 1 SGB III), die durch ihre großzügige Lohnsubventionierung, ihre verlängerte Förderdauer auf bis zu 60 Monate und ihre Erweiterung auf die wirtschaftliche und touristische Infrastruktur wettbewerbsverzerrend private Unternehmen verdrängen und reguläre Arbeitsplätze gefährden.

- Das Instrument der wettbewerblichen Ausschreibung und Vergabe (§ 262 Abs. 1 Satz 1 SGB III) muss für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wie auch Strukturanpassungsmaßnahmen im gewerblichen Bereich grundsätzlich uneingeschränkt gelten. Der Vorrang der Vergabearbeiten dient dazu, die Vermittlungsaussichten der geförderten Arbeitnehmer zu erhöhen und vielfältige Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Handwerk und Mittelstand zu verhindern.
- Insgesamt muss deutlich hervorgehoben werden, dass wesentliches Ziel die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ist. Die Zielgruppenorientierung muss deutlich verbessert werden: Die Maßnahmen sollten sich ausschließlich auf die Arbeitslosen mit den gravierendsten Risikomerkmalen beschränken. Gleichzeitig müssen die Maßnahmen Gelegenheit zur praxisnahen Qualifizierung bieten. Ihre Laufzeiten müssen verkürzt werden. Auch sollten während der Maßnahme Vermittlungsberatung und Arbeitsplatzsuche nicht eingestellt werden.
- Schließlich sollte überdacht werden, ob Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht länger über Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge, sonder aus allgemeinen Steuern zu finanzieren sind. Denn die Beschäftigung von Benachteiligten, insbesondere Langzeitarbeitslosen, stellt ein gesamtgesellschaftliches Problem dar und fällt somit in den Bereich der Sozialpolitik.

F ü n f t e n s muss die Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland deutlich verbessert werden. Zwar gibt die seit 1998 veröffentlichte so genannte Verbleibsquote aus der Eingliederungsbilanz der Bundesanstalt für Arbeit den Anteil der Teilnehmer an den einzelnen Maßnahmen an, die 6 Monate nach dem Austritt nicht mehr als arbeitslos registiert sind, § 11 SGB III. Ob diese für eine substantielle Maßnahmeevaluation im eigentlichen Sinne brauchbar ist, darf bezweifelt werden: Erstens müssen Personen, die nicht mehr arbeitslos sind, nicht zwangsläufig in regulärer Beschäftigung sein – sie können in einer weiteren Maßnahme sein, eine Ausbildung begonnen haben, in die Altersrente übergegangen sein oder sich aus anderen Gründen nicht arbeitslos gemeldet haben. Zweitens wird keine Kontrollgruppe von Personen mit möglichst ähnlichen arbeitsmarktrelevanten Charakteristika herangezogen und damit die entscheidende Frage nicht beantwortet: Was wäre aus den Teilnehmern geworden, hätten sie nicht an der Maßnahme teilgenommen? Drittens schließlich beschränkt sich diese allein auf die Bruttoeffekte, ohne die Nettowirkungen wie Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekte der Maßnahmen zu berücksichtigen.

Die Evaluationsforschung muss daher durch die Bereitstellung adäquater Individualdaten, über die die Bundesanstalt für Arbeit bereits verfügt, gefördert werden. Nach § 75 SGB X kann sie die „Offenbarung personenbezogener Daten“ für die wissenschaftliche Forschung im Sozialleistungsbereich genehmigen. Auch gibt es zuverlässige Verfahren, um eine De-Anonymisierung von Individualdaten zu verhindern, ohne die statistischen Auswertungsverfahren nennenswert zu beeinträchtigen. Denn es dient der Glaubwürdigkeit der Ergebnisse, wenn diese nicht von der Bundesanstalt allein, sondern darüber hinaus von unabhängigen Wissenschaftlern erstellt werden. Auch muss die Möglichkeit geschaffen werden, die Beschäftigtenstatistik mit der Vermittlungs-, Arbeitslosigkeits- und Arbeitsförderungsstatistik zu verknüpfen, um die Erwerbsverläufe ehemaliger Programmteilnehmer längerfristig zu verfolgen.

S e c h s t e n s muss damit eine Finanz- und Organisationsreform einhergehen:

- Auch wenn die Bundesanstalt für Arbeit keinen Bundeszuschuss erhält, muss der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 5,5 % zum 1. August 2001 gesenkt werden (§ 341 Abs. 2 SGB III). Damit werden die Lohnzusatzkosten gesenkt und gleichzeitig die Beitragszahler um rd. 14 Mrd. DM

entlastet. Arbeitgeber könnten neue Arbeitsplätze schaffen und Arbeitnehmer würden über eine größere Kaufkraft verfügen.

– Versicherungsfremde Leistungen, wie die Kosten für die Fortsetzung des Sofortprogramms zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit sowie die in den Haushalt der Bundesanstalt verschobenen arbeitsmarktpolitischen Programme (Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose, Strukturanpassungsmaßnahmen-Zuschuss), dürfen nicht von der Arbeitslosenversicherung, sondern müssen aus dem Bundeshaushalt finanziert werden, damit auch dadurch die Lohnzusatzkosten gesenkt werden können.

– Bereits seit der Reform zum SGB III zum 1. Januar 1998 können Arbeitsämter zumindest formal relativ ungebunden über die Aufteilung der finanziellen Mittel auf einzelne Maßnahmen entscheiden und verfügen über die so genannte „freie Förderung“ (§ 10 SGB III), mittels der sie bis zu 10 % ihrer Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik für selbstkonzipierte Maßnahmen einsetzen dürfen. Den örtlichen Arbeitsämtern müssen noch mehr Entscheidungsbefugnisse eingeräumt werden. Die Rolle der Landesarbeitsämter, deren Name suggeriert, dass es sich um Landesbehörden handelt, muss überdacht werden. Zugunsten eines zielgerichteteren und effizienteren Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente ist der Experimentiertopf deutlich aufzustocken und der Wettbewerb unter den Arbeitsämtern zu fördern. Als Rahmen für die größeren Entscheidungsbefugnisse der Arbeitsämter bietet sich die Einführung von Bandbreiten bei der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltsansätzen für einzelne Instrumente an, um ordnungspolitische Vorstellungen in der Arbeitsmarktpolitik – etwa weniger ABM, dafür mehr Qualifizierung – auch weiterhin bundesweit durchsetzen zu können. Langfristig sollten den Arbeitsämtern Globalhaushalte zur Verfügung gestellt werden, die auch den Personalhaushalt umfassen.

– Die fast unüberschaubare Vielzahl an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unter feinster Festlegung genauer Tatbestandsvoraussetzungen und Leistungshöhen belasten die Arbeitsämter und sind für Bürger wie Unternehmen nicht mehr durchschaubar. Die Maßnahmen sollten daher in wenigen Kategorien zusammengefasst werden, über die das jeweilige zuständige Arbeitsamt nach pflichtgemäßem Ermessen flexibel, effektiv und am Einzelfall orientiert entscheiden kann.

Siebtens müssen die Instrumente des Arbeitsförderungsrechts auch zugunsten älterer Arbeitnehmer überdacht werden, denn die geringe Erwerbsbeteiligung Älterer ist ein warnender Indikator für die strukturelle Schwäche des deutschen Arbeitsmarktes. Denn die Herausforderungen der Zukunft müssen deutsche Unternehmen zunehmend auch mit älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bewältigen. Leitbild muss dabei sein, gerade die individuelle Entscheidung jener leistungsfähigen älteren Menschen zu ermöglichen und zu fördern, die ihr Wissen, Erfahrung und soziale Kompetenz auch weiterhin dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen möchten.

So muss die Möglichkeit des Arbeitslosengeldbezugs für mindestens 58-Jährige unter erleichterten Voraussetzungen als – systemwidriges – Hilfsmittel für Frühverrentung abgeschafft werden. Denn nach § 428 Abs. 1 Satz 1 SGB III haben auch diejenigen einen Anspruch auf Arbeitslosengeld, die „nicht arbeitsbereit sind und nicht alle Möglichkeiten nutzen und nutzen wollen, um ihre Beschäftigungslosigkeit zu beenden“. Vielmehr muss der Gesetzgeber signalisieren, dass es sich auch für ältere Arbeitslose noch lohnt, sich um eine Beschäftigung zu bemühen und dies für Unternehmen sehr von Vorteil sein kann. Weitere Vorschläge der Fraktion der F.D.P. liegen hierzu vor (Bundestagsdrucksache 14/5579 vom 14. März 2001). Auch muss in diesem Kontext das Altersteilzeitgesetz überdacht werden, denn es wird im Wesentlichen von großen Unternehmen dazu genutzt, ältere Mitarbeiter auf Kosten aller Beitrags-

zahler der Arbeitslosenversicherung vorzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden zu lassen und bürdet Renten- und Krankenversicherung weitere Belastungen auf. Überdies wird damit auch in der Arbeitslosenversicherung eine Umverteilung von der jüngeren zur älteren Generation eingebaut.

Achtens muss das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) liberalisiert werden, da sich seine Brückenfunktion zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht nur in beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern, sondern auch in Deutschland bewährt hat. Mehr als 30 % der Leiharbeitnehmer erhielten von den Arbeit gebenden Firmen später eine feste Anstellung:

– Die zulässige Höchstdauer der Überlassung eines Leiharbeiters ist von derzeit 12 auf künftig 36 Monate auszudehnen. So werden weitere Verwendungsmöglichkeiten für die Zeitarbeit geschaffen, die die Chance des Arbeitnehmers steigern, weitere qualifizierende Berufserfahrung zu erwerben und eine adäquate Beschäftigung zu finden.

– Das so genannte Synchronisierungsverbot, wonach die Dauer des Vertrages eines Arbeitnehmers mit der Verleihgesellschaft die Dauer des Arbeitseinsatzes um mindestens ein Viertel übersteigen muss, ist aufzuheben, um möglichst vielen Arbeitssuchenden, insbesondere schwer vermittelbaren Personen- und Berufsgruppen, den Wieder- bzw. Neueinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

– Das Verbot eines wiederholten Abschlusses eines befristeten Arbeitsvertrages ist aufzuheben. Mit dieser Regelung werden die Arbeitnehmerverleih-Unternehmen gegenüber anderen Arbeitgebern diskriminiert, obwohl grundsätzlich in weiten Bereichen schon eine Gleichstellung beider Beschäftigungsformen erreicht wurde.

– Das Wiedereinstellungsverbot ist aufzuheben: Da es nur dazu diente, das Befristungs- und Synchronisationsverbot abzusichern, macht seine Aufrechterhaltung im Zuge der Liberalisierung keinen Sinn. Überdies ist es unverantwortlich, Einstellungen zu erschweren bzw. auszuschließen.

– Schließlich ist das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe aufzuheben, denn es mutet eigenartig an, die legale Arbeitnehmerüberlassung zu verbieten, um die illegale zu bekämpfen.

Neuntens muss das Tarifrecht deutlich flexibilisiert werden. Gewiss, die Tarifparteien tragen in erster Linie die Verantwortung für die Tarifpolitik. Den Gesetzgeber trifft aber eine Mitverantwortung, wenn er sehenden Auges die zu starren Regeln des Tarifvertragssystems nicht reformiert, um Arbeitsplätze in Deutschland zu schaffen und zu erhalten. Denn das Grundgesetz verleiht den Tarifparteien, wie das Bundesverfassungsgericht zutreffend festgestellt hat, zwar ein Normsetzungsrecht, aber kein Normsetzungsmonopol. Darüber hinaus können sich bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung erkannt hat (1 BvL 32/97 vom 30. Mai 2001), Gewerkschaften und Arbeitgeber nicht auf eine unbegrenzte Tarifautonomie berufen, sondern müssen Rücksicht auf den Arbeitsmarkt, die Belastbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und die Wettbewerbsbedingungen in Deutschland nehmen:

– Die Arbeitsgerichte legen das so genannte Günstigkeitsprinzip, § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz, bislang so aus, dass nur höhere Löhne und kürzere Arbeitszeiten als günstiger beurteilt werden. Für die meisten Arbeitnehmer dürfte hingegen ein geringerer Lohn im Zweifelsfall „günstiger“ sein, als ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Daher muss gelten: Künftig kann auch ein geringerer Lohn oder eine längere Arbeitszeit für den Erhalt des Arbeitsplatzes günstiger sein, wenn hierdurch der Arbeitsplatz gesichert werden kann

und dem 75 % der abstimmenden Mitarbeiter des Unternehmens zugestimmt haben.

– Die Sperrwirkung des § 77 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz, der vom Tarifvertrag abweichende Betriebsvereinbarungen bislang untersagt, ist zu ändern: Jegliche Vereinbarung auf betrieblicher Ebene zwischen Unternehmen und Belegschaftsvertretung sollte möglich sein, die freiwillig geschlossen wird und denen 75 % der abstimmenden Mitarbeiter zugestimmt haben. Warum soll nicht auch bei Lohn und Arbeitszeit größere Differenzierung zugelassen werden? Warum sollen nicht Betriebe mit ihren vom Tarif nach oben oder unten abweichenden Regelungen in den Wettbewerb um Arbeitskräfte eintreten dürfen? Damit ist der Weg gegeben, um über eine neue Abmachung die Weitergeltung der Rechtsnormen eines Tarifvertrags nach § 4 Abs. 5 Tarifvertragsgesetz zu beenden.

Berlin, den 3. Juli 2001

Dirk Niebel
Dr. Irmgard Schwaetzer
Dr. Heinrich L. Kolb
Hildebrecht Braun (Augsburg)
Rainer Brüderle
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Paul K. Friedhoff
Horst Friedrich (Bayreuth)
Rainer Funke
Hans-Michael Goldmann
Dr. Karlheinz Guttmacher
Klaus Haupt
Dr. Helmut Haussmann
Walter Hirche
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Ulrich Irmer
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Ina Lenke
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Dr. Hermann Otto Solms
Carl-Ludwig Thiele
Dr. Dieter Thomae
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333